

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: X200108088

UDC_____

学 位 论 文

我国银行监管法律问题研究

Study on the Banking Supervision in China

张 红 星

指导教师姓名: 李 国 安 教 授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 法 律 硕 士

论文提交时间: 2004 年 11 月

论文答辩日期: 2004 年 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2004 年 月

答辩委员会主席_____

评 阅 人_____

2004 年 11 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

本文采用法学和经济学相结合的方法研究银行监管法律问题。全文分为前言、正文、结论三部分。

正文部分共分四章。第一章总结了西方国家的主要银行监管理论，回顾银行监管的主要发展变化，比较了美英银行监管的主要内容，并就银行审慎监管进行规范分析，得出审慎监管包括微观审慎监管和宏观审慎监管的结论。

第二章从广义的银行监管的法律概念出发，对银行监管的层次进行分析。首先阐述了银行监管法律概念，然后结合我国监管现状分别就监管当局监管、银行自我监管、行业协会自律管理、社会公众监督四个层次的权力状态进行剖析，提出后三个层次的权力行使依赖于第一层次监管权力的推动的观点。

第三章从狭义的银行监管的法律概念入手，对银行监管的价值认识与技术选择进行评析。法律作为价值与技术的统一体，银行监管法律也存在价值与技术问题。在价值认识方面，着重强调了我国监管价值认识上的偏差，进而指出宏观审慎监管缺失的现实；在技术选择方面，着重强调了有效性的不足，分别从技术选择运用中有效性不足的整体表现、具体问题进行阐述。

第四章提出完善我国银行监管法律的建议，主要包括：根据不同监管层次的权力性质特点，提出充实银行监管法律层次特别是行业协会自律管理的具体设想；从实践运用方面丰富对银行监管价值的认识；探究提高技术选择有效性的解决对策。

关 键 词：银行法；银行监管；审慎监管

厦门大学博硕士论文摘要库

Abstract

This paper studies the issue of banking supervision from both economical and jurisprudential points of view. It consists of three parts, the foreword, the main body and the conclusion.

The main body of the paper is comprised of four chapters. Chapter 1 analyzes main banking supervision theories in the western countries, studies the evolution of banking supervision practices and compares the different supervision styles of US and UK. Then after making an regulatory study of prudential supervision, it presents the opinion that banking supervision should be conducted from both microscopical and macroscopical points of view.

Chapter 2 focuses on jurisprudential analysis of banking supervision. It starts with the concept of banking supervision in the broad sense and dissects the power of supervision into four layers, ie, supervision of banking authority, self-control of banks, industry-based self regulation and public supervision. It looks into the four layers of banking supervision in light of the status quo of China and points out that among the four layers, supervision of banking authority determines the other three.

Chapter 3 starts with the concept of banking supervision in the narrow sense and analyzes the values and skills of banking supervision. As is law the unification of values and skills, so is banking supervision. As for values, it focuses on the knowledge deviation on values of China's banking supervision, and points out the problems associated with the lack of macroscopic prudential supervision. When it comes to the skills of banking supervision, this chapter probes into the general problems of inefficacy of supervision tools and measures as well as some specific problems concerning financial holding companies and treatment of problem banks.

Chapter 4 gives out suggestions on law modification of banking supervision based on the represent reality of China, which includes extension of supervision framework, enrichment of knowledge on banking supervision values in practice

and solutions on the common problems and specific problems related to supervision skill choices.

Keywords: banking law; banking supervision; prudential supervision

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

| | |
|----------------------|----|
| 前 言 | 1 |
| 第一章 银行监管的理论与实践 | 3 |
| 一、西方国家的主要银行监管理论 | 3 |
| 二、银行监管的主要发展变化 | 4 |
| 三、美英银行监管主要内容比较 | 5 |
| 四、银行审慎监管规范分析 | 6 |
| 第二章 我国银行监管的层次分析 | 10 |
| 一、银行监管的法律概念 | 10 |
| 二、我国银行监管的层次及其存在的问题 | 11 |
| （一）监管当局监管 | 11 |
| （二）银行自我监管 | 12 |
| （三）行业协会自律管理 | 15 |
| （四）社会公众监督 | 17 |
| 第三章 我国银行监管的价值认识与技术选择 | 19 |
| 一、监管的价值认识 | 19 |
| （一）价值认识上存在偏差 | 19 |
| （二）价值认识偏差的原因分析 | 20 |
| （三）微观和宏观层面风险表现 | 21 |
| 二、监管的技术选择 | 22 |
| （一）技术选择的基本内容 | 22 |
| （二）技术选择有效性不足的整体表现 | 23 |
| （三）技术选择有效性不足的具体问题 | 25 |

| | |
|----------------------------|----|
| 第四章 完善我国银行监管法律的建议 | 28 |
| 一、充实银行监管法律层次的具体内容 | 28 |
| 二、从实践运用方面丰富对监管价值的认识 | 31 |
| 三、从功能性监管角度提高技术选择的有效性 | 32 |
| 四、加强金融控股公司管理 | 33 |
| 五、完善对有问题银行的处置制度 | 34 |
| 结 语 | 37 |
| 参考文献 | 37 |

Contents

| | |
|---|----|
| Foreword | 1 |
| Chapter 1 Banking Supervision Theories and Practices | 3 |
| Subchapter 1 Main Banking Supervision Theories in Western Countries | 3 |
| Subchapter 2 Development of Banking Supervision | 4 |
| Subchapter 3 Comparative Study on Banking Supervision in US and UK | 5 |
| Subchapter 4 Regulatory Analysis on Prudential Supervision | 6 |
| Chapter 2 Different Layers of Banking Supervision Framework in China | 10 |
| Subchapter 1 Juristic Concept of Banking Supervision | 10 |
| Subchapter 2 Different Layers of Banking Supervision Framework and related problems in China | 11 |
| Section 1 Banking Authority..... | 11 |
| Section 2 Self Control..... | 12 |
| Section 3 Industry-based Self Regulation..... | 15 |
| Section 4 Supervision of the Public..... | 17 |
| Chapter 3 Values and Skills of Banking Supervision in China | 19 |
| Subchapter 1 Values of Banking Supervision | 19 |
| Section 1 Knowledge Deviation on Values of Supervision..... | 19 |
| Section 2 Background Analysis of Knowledge Deviation on Values..... | 20 |
| Section 3 Microscopical and macroscopical Risks Associated with Banking Industry..... | 21 |

| | | |
|---------------------------|--|----|
| Subchapter 2 | Skill Choices of Banking Supervision | 22 |
| Section 1 | ‘Tool Kit’ | 22 |
| Section 2 | General Problems on Inefficiency of Supervision Tools and Measures | 23 |
| Section 3 | Specific Problems on Inefficiency of Supervision Tools and Measures..... | 25 |
| Chapter 4 | Suggestions on Law Modification of Banking Supervision of China | 28 |
| Subchapter 1 | Extension of Supervision Framework | 28 |
| Subchapter 2 | Enrichment of Knowledge on Supervision Values in Practice | 31 |
| Subchapter 3 | Introduction of Functional Supervision to Improve Efficiency of Supervision Tools | 32 |
| Subchapter 4 | Strengthening of Supervision on Financial Holding Companies | 33 |
| Subchapter 5 | Improvement of Treatment Mechanism of Problem Banks | 34 |
| Summary | | 37 |
| Bibliography | | 38 |

前言

金融是现代经济的核心，银行又是金融的核心和主体。我国银行业的资产约占全部金融资产的 90% 以上，经济增长在很大程度上依赖于银行的稳健运行，也在很大程度上影响着银行体系的安全性。由于银行在社会资源的配置中居于主导地位。银行是否稳健发展，对经济增长、资源配置、社会稳定都起着重大影响。

在加入世界贸易组织后，我国的银行监管遇到前所未有的挑战。国际上实施有效银行监管核心原则、新资本协议和金融稳定评估的压力不断加大，对我国银行监管工作提出了更高的要求。^①立法和实践表明，我国银行监管正在向国际上银行监管的标准和最佳实践靠拢，^②这充分体现了世界经济一体化过程中不同国家银行监管的同构性。由于我国经济体制正处于从计划经济体制向市场经济体制转轨的阶段，与其他国家银行监管相比，同样存在着差异性。2006 年后，中外资银行竞争将日趋激烈，经济金融全球化的趋势将使我国银行业风险进一步加大，我国银行监管将面临更加复杂多变的局面。

在这种形势下，同时结合在中国银行业监督管理委员会（以下简称中国银监会）工作的需要，我一直在思考：银行监管仅仅是监管当局监管吗？监管当局实施监管的有效性如何？监管实践上如何应对？这个吾将上下而求索的过程让我充满了乐趣和艰难。

本文回避了一些热点问题如金融混业还是分业，也舍弃了监管实践中遇

① 中国银行业监督管理委员会网站.学习借鉴《核心原则》进一步提高银行监管水平[EB/OL].
<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/module/viewinfo.jsp?infoID=943>, 2004-10-13/2004-10-20.

② 立法方面：2003 年 12 月 27 日颁布的《银行业监督管理法》，大量吸收和借鉴国际银行监管的先进理念和发达国家和地区的法律制度，特别是巴塞尔银行监管委员会 1997 年《有效银行监管核心原则》。中国银行业监督管理委员会成立后，发布了大量审慎监管方面的规章和指引。实践方面：中国银行业监督管理委员会正着力推动和促进银行建立、完善风险管理的长效机制，强化银行的资本约束经营理念，完善授权授信管理制度，严格执行贷款风险分类标准和损失拨备制度，注意控制集中度风险和关联交易，提升管理信息技术，彻底改变银行的理念、文化和发展模式。最终实现保护存款人的利益，维护公众信心，促进银行业合法稳健运行的监管目标。

到的大量具体而琐碎的细节问题，刻意从法学和经济学的角度研究银行监管法律问题，并力求提出可操作性的建议，希望具有一定的理论和现实意义。

厦门大学博硕士论文摘要库

第一章 银行监管的理论与实践

一、西方国家的主要银行监管理论

银行监管理论是在经济学理论及监管实践基础上发展、深化而来的，是对银行监管必要性的论证。这些理论肯定方面可归结为五大类：一是市场失灵论。银行在经营过程中会出现大量的信息不充分、信息不对称、垄断、负外部性等市场失灵问题，有必要对银行进行监管。二是利益平衡论。银行监管权力的设置、配备、划分是现代政府调控宏观经济的手段之一。各方政治或社会利益的平衡，诠释了银行监管存在的理由。具有代表性的有政府掠夺论、特殊利益论和多元利益论、银行监管的“代表假说”（小储蓄者的私人代表或公共代表）。三是银行机构风险内生论。金融体系内在风险性的客观存在，包括金融体系的内在脆弱性、金融机构的内在脆弱性和金融资产价格的内在波动性等方面，使银行监管成为必要。四是市场主体有限理性论。认为包括银行经营管理者在内的市场主体有限理性行为如败德行为、寻租行为、羊群效应等造成了银行风险，所以需要银行监管。^①五是法律不完备性理论。由于法律本质上是不完备的，靠正式的法律对金融机构的行为作出规范，难以适应复杂变化的金融业。需要一个专门的政府机构行使监管权，在法律的原则性规定下，制定更为具体的行为规范，并监督金融机构执行。^②

但也有一些学者对银行监管的有效性提出质疑，监管成本论、监管捕获论、监管经济论和监管失灵论是其中较有代表性的观点。确实，监管不当或监管过度，将会加大监管成本，降低金融市场效率，甚至阻碍金融业的发展。但各国银行监管的实践表明，没有任何一个国家放弃对银行的监管。

^① 黄润中. 涅槃与新生——经济转轨期中国银行业监管[M].北京：五洲传播出版社，2004.74-92.

^② 谢平，蔡浩仪.金融经营模式及监管体制研究[M].北京：中国金融出版社，2003.16-17.

二、银行监管的主要发展变化

近几十年的监管实践历程，较为清晰地分为三个阶段。第一阶段是在 20 世纪 30 年代金融危机后开始的严格监管阶段。以美国为代表的西方国家放弃了自由银行制度，对银行在利率水平、业务范围和经营领域等方面施加了种种限制，银行监管体系开始确立；第二阶段是 20 世纪 70 年代至 80 年代金融自由化导致的放松监管阶段。银行监管的重心从安全优先向效率优先倾斜；第三阶段是进入 20 世纪 90 年代回归到审慎监管阶段。一系列区域性金融危机相继爆发，特别是亚洲金融危机，使银行监管转向如何协调和平衡安全与效率的关系上。在银行监管领域，审慎经营规则逐步取代了对银行的种种限制性规定。

随着全球金融业务从专业化经营模式向综合化模式的发展，许多国家也将金融监管模式从分散监管转向集中监管。以英国和日本最有代表性。英国在 1997 年金融服务局（FAS）成立之前，金融监管职能主要由英格兰银行和 9 个专业委员会承担。金融服务局成立后，金融监管的职责就集中到 FAS。20 世纪 90 年代中期以前，日本银行业的监管权力集中于大藏省和中央银行，二者分工较为明确。大藏省作为主要的监管机构，与中央银行一起对金融机构实施监管。大藏省下设银行局、证券局和国际金融局，对金融体系实施专业化管理。1998 年日本金融监管局成立，对金融业实施集中统一监管。

1999 年美国《金融服务现代化法》的颁布，标志着金融监管的目的已由规范金融活动过渡到管理和防范风险，再发展到促进金融市场主体的联合、竞争和效率提高。该法虽然支持金融综合化，使银行、证券、保险由分业经营走向混业经营，但金融监管并没有放弃分散监管。在鼓励金融自由化的同时，强调金融监管，提出了功能性监管理念。即针对金融控股公司，根据金融业务性质，确定不同的监管机构实施监管，并享有协调现有监管机构的职责。

同时，随着金融业的国际化及资本的跨国流动与金融监管机构所在国家

的主权特征之间的矛盾日益突出，各国在采取集中监管模式的同时，为适应金融全球化需要，成立国际联合监管组织，通过联合监管方式，交流监管信息，制定全球统一的监管规则，加强各国监管当局的国际合作与协调，达到维护国际银行体系的稳健运行的目的。国际监管实践证明，巴塞尔银行监管委员会是国际联合监管最为成功的组织之一。巴塞尔银行监管委员会公布的一系列银行监管成果不仅在成员国被采用，也日益被非成员国家和地区所接受。

三、美英银行监管主要内容比较

美国为立法型政府监管模式。其监管立法是世界上最严密的国家之一，法律条文具体、复杂。采取规范化的监管方式，注重现场检查和非现场监管，建立了一系列量化监管工具，且具有严密的数量参数和模型。如对法人机构采取骆驼综合评级体系（CAMELS），对银行的资本充足率、资产质量、管理水平、盈利能力、流动性和市场敏感性进行综合评价，并根据银行风险状况进行调整，形成 5 个评价等级，对不同等级的银行采取不同的监管措施；美国还对外国银行分行采用 ROCA 评级体系，即对其风险管理、操作控制、合法经营和资产质量进行评价，最后形成 5 个评价等级；对外国银行母行的支持度采用 SOSA 评级，形成 3 个评价等级。根据银行存在问题的轻重，分别采取不同的监管措施，有效督促银行恢复正常状态。对于有问题或濒临倒闭的银行，联邦存款保险公司（FDIC）通过接管、赔付存款人、安排银行合并、选择中介银行介入及 FDIC 的财务援助等措施，减缓银行危机，保护投保银行存款人的利益。

英国为自律型监管模式。与美国极大不同，素以法制宽松、行业自律极强著称，具有弹性的监管风格。实行非量化的监管，强调银行的自我约束和监管者与被监管者的相互协调及合作。对每家银行制定不同的监管标准，以免僵硬的标准抑制银行的活力。监管者与被监管者之间温和而宽松，监管者的意图能得到较好的执行。监管者认为过多的外部干预会妨碍市场自我调节

机制的发挥。与美国不同,行业自律组织——英国银行家协会在金融监管中发挥着不可低估的作用,是英国金融监管体制不可忽视的一部分。该协会制定的《银行经营守则》包括账户开立、产品销售、费用和利息的披露、贷款、隐私、投诉程序等广泛内容,成为行业经营共同遵守的标准。现场检查与非现场检查方面与美国也有很大不同。现场检查一般凭借注册会计师和有经验的银行家的力量完成。非现场检查方面,监管者在银行的业务风险及风险管理能力方面确定了40个风险要素,评价银行对监管目标造成不利影响的风险程度,根据风险评价情况确定监管强度、监管工具的运用和配置监管资源,并提出风险缓解方案。存款保护方面,与美国的银行存款保险不同,建立了存款保护基金,存款人可在银行无清偿力时,得到存款保护补偿。

目前美、英不同监管模式正日益相互靠拢和融合,美国正适当取消过于严格的比率要求,使监管适应迅速变化的金融环境,避免模式化;英国也通过立法加强监管,且开始关注监管量化方法。但从两国对巴塞尔新资本协议的态度上可看出监管风格依然迥异。新资本协议中心原则是银行先自我评估资本金需求,然后由监管者进行检查。在美国已全面铺开新资本协议一系列监管标准的同时,英国银行家协会向巴塞尔委员会提出:新协议太复杂,不但银行难以实施,各国银行监管机构包括十国集团的监管机构也难以对其遵守情况进行监督;建议推后4年至2010年实施;即使推后实施,也将建议巴塞尔委员会从原则而不是规则出发来实施新资本协议。^①

四、银行审慎监管规范分析

(一) 巴塞尔协议的审慎监管要求

1、1988年《统一资本计量与资本标准的国际协议》。第一次提出了统一的资本充足率标准及其计算方法,要求成员国银行应当遵守资本充足率8%(其中核心资本至少4%)的最低标准。

^① 中国银行业监督管理委员会网.英国银行希望能够降低巴塞尔新协议规定(英国《金融时报》). [EB/OL]http://www.cbrc.gov.cn/chinese/module/viewinfo.jsp?infoID=319, 2003-08-27/2004-08-10.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库